

Alþingi  
Erindi nr. P 138/274/  
komudagur 8.6.2010



Alþingi  
Þórshamri v/Templarasund  
150 REYKJAVÍK

BARNAVERNDARSTOFA

Reykjavík, 7. júní 2010  
Tilvísun : 2010040050/33

**Efni: Umsögn Barnaverndarstofu um frumvarp til breytinga á barnaverndarlögum nr. 80/2002.**

Barnaverndarstofa vísar til erindis nefndasviðs Alþingis, dags. 14. maí sl., þar sem óskað er eftir umsögn Barnaverndarstofu um frumvarp til breytinga á barnaverndarlögum nr. 80/2002. Barnaverndarstofa þakkar fyrir að fá tækifæri til þess að tjá sig um efni frumvarpsins.

I.

Almennt telur Barnaverndarstofa að þær breytingar, sem lagðar eru til í frumvarpinu, séu til þess fallnar að bæta vinnslu barnaverndarmála. Má hér nefna sem dæmi skýrari réttarstöðu þess foreldris sem barn býr ekki hjá þegar forsjá er sameiginleg og réttarstöðu forsjárlausra foreldra. Telja verður að þessar breytingar séu til þess fallnar að vinnsla barnaverndarmála taki betur mið af réttindum barna og foreldra sem ekki eiga sama lögheimili og auknum fjölda barna sem alast upp við slíkar aðstæður. Einnig telur Barnaverndarstofa til bóta að gera réttarstöðu fósturforeldra skýrari líkt og gert er ráð fyrir í frumvarpinu.

Barnaverndarstofa fagnar sérstaklega aukinni áherslu sem lögð er á það í frumvarpinu að veita börnum tækifæri til þess að tjá sig um mál sem þau varðar, sbr. 21. og 26. gr. frumvarpsins. Breytingar á 46. gr. barnaverndarlaga í þessum efnum, þar sem síðari málsliður 2. mgr. ákvæðisins er felldur á brott, gerir auknar kröfur til þess að barnaverndarnefndir gefi öllum börnum kost á að tjá sig um mál sem þau varða í samræmi við aldur þeirra og þroska. Líkt og fram kemur í athugasemdum með 21. gr. frumvarpsins er með þessari breytingu verið að samræma orðalag ákvæðisins betur þeim kröfum sem gerðar eru í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins í þessum efnum.

Hvað varðar þær breytingar sem lagðar eru til í 49. gr. frumvarpsins um mat og eftirlit með gæðum úrræða og vistun barna utan heimilis þá telur Barnaverndarstofa það til bóta að skýra eftirlitið betur en nú er gert í barnaverndarlögum. Hvað varðar hlutverk félagsmálaráðuneytisins í þessu sambandi, en gert er ráð fyrir að svokallað ytra eftirlit með úrræðum á ábyrgð ríkisins flytjist þangað, þá telur Barnaverndarstofa rétt að taka það fram að ekki er um verulega breytingu að ræða á framkvæmd eftirlitsins þar sem Barnaverndarstofa hefur um margra ára skeið falið utanaðkomandi aðila að annast slíkt eftirlit til viðbótar við það eftirlit sem sérfræðingar stofunnar sinna. Hefur Barnaverndarstofa verið ánægð með þá framkvæmd og telur því ekki ástæðu til að ætla annað en að sú leið, sem lögð er til í frumvarpinu, verði farsæl.

Ákvæði 41 og 45. gr. frumvarpsins lúta að því að ábyrgð á því að tiltækar séu stofnanir til þess að taka við börnum, bæði í bráðatilvikum, til þess að greina vanda og kanna aðstæður barna og veita börnum móttöku vegna ófullnægjandi heimilisaðstæðna, færist frá sveitarfélögum til ríkis.

Barnaverndarstofa telur að sú breyting sé til bóta, enda hefur það sýnt sig að eingöngu stærstu sveitarfélögin hafa burði til þess að reka slíkar stofnanir. Hins vegar telur Barnaverndarstofa ekki rétt að breyta verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga með þessum hætti nema tryggt sé að Barnaverndarstofa fái nauðsynlegt fjármagn til þess að byggja upp slíkar stofnanir sem barnaverndarnefndir geta nýtt þegar þörf er á. Eins og staðan er í dag er t.a.m. eingöngu starfrækt eitt heimili þar sem sérhæft starfslið starfar þar sem tekið er við börnum í bráðatilvikum og unnt er að kanna vanda þeirra og leggja mat á hvaða meðferð og stuðning bæði börnin og foreldrar þeirra þurfa á að halda, þ.e. Vistheimili barna sem Reykjavíkurborg rekur. Nýting á því heimili hefur verið mjög mikil og alveg ljóst að ekki það mun ekki geta tekið við börnum annars staðar af landinu án þess að langur biðlisti myndist. Taki ríkið yfir rekstur þessara heimila er því ljóst að nauðsynlegt verður að koma á fót a.m.k. einu heimili sem gegnir sambærilegu hlutverki og Vistheimili barna. Stuðningur Barnaverndarstofu með breyttri verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga að þessu leyti er því háður því að stofan fái nauðsynlegt fjármagn til þess að geta sinnt þeirri skyldu að tiltæk séu úrræði til þess að taka við börnum samkvæmt breyttri 79. gr. barnaverndarlaga.

## II.

Barnaverndarstofa telur þó rétt að leggja til nokkrar breytingar við frumvarpið, eins og það var lagt fram á Alþingi.

Í fyrsta lagi telur Barnaverndarstofa rétt að nýjum málslíð verði bætt aftan við b-lið 6. gr. frumvarpsins, þar sem gerðar eru breytingar á ákvæði 16. gr. barnaverndarlaga um tilkynningarskyldu þar sem lögð er áhersla á að tilkynningarskyldu þegar áhyggjur eru af því að má að foreldrar muni ekki vera í stakk búnir til þess að sinna forsjárskyldum sínum, s.s. vegna fötlunar eða sjúkdóma. Í slíkum tilvikum er nauðsynlegt að gera barnaverndarnefnd viðvart um slíkar áhyggjur eins fljótt og kostur er fyrir fæðingu barns svo að barnaverndarnefnd geti metið styrkleika og veikleika verðandi foreldra og undirbúið viðeigandi stuðning í hverju tilviki fyrir sig. Ætla má að slíkar aðgerðir muni auðvelda nýbökudum foreldrum að rækja uppeldisskyldur sínar og auka öryggi barnsins á heimilinu strax á fyrstu vikum eða mánuðum. Því er um að ræða vægara úrræði en að vista barn utan heimilis, en komið hafa upp tilvik þar sem slíkt var talið óhjákvæmilegt vegna öryggi barnsins og barnaverndarnefnd fékk ekki tækifæri til þess að meta hvaða stuðningur er nauðsynlegur í viðkomandi máli og gera ráðstafanir til þess að koma slíkum stuðningi á. Leggur Barnaverndarstofa því til að eftirfarandi málslíð verði bætt aftan við b-lið 6. gr. frumvarpsins:

„Sama gildir þegar að öðru leyti er ástæða til að ætla að væntanlegir foreldrar muni ekki geta sinnt uppeldisskyldum sínum með fullnægjandi hætti.“

Í öðru lagi leggur Barnaverndarstofa til að nýjum málslíð verði bætt aftan við c-lið 11. gr. frumvarpsins. Stofan telur rétt að taka fram að telja verður til bóta þær breytingar sem lagðar eru til c-lið 11. gr. og a-lið 13. gr. frumvarpsins þar sem áhersla er lögð á eða meta þörf á samstarfi við aðra aðila, s.s. skóla barnsins, og leitast við að fá samþykki foreldra til að koma slíku samstarfi á við gerð áætlunar um meðferð máls. Ljóst er að hagsmunir þess barns sem mál varðar geta kallað á samvinnu við aðra aðila sem veita barninu þjónustu og nauðsynleg forsenda fyrir því er að unnt sé að barnaverndarnefndir geti deilt nauðsynlegum upplýsingum um stöðu málsins hverju sinni í þeim tilgangi að gera stuðning og þjónustu við barn og foreldra markvissari og líklegri til árangurs. Með hliðsjón af því hversu viðkvæman málaflokk um er að ræða og að trúnaðarskyldan samkvæmt barnaverndarlögum er ríkari en almennt í íslenskri stjórnslu telur Barnaverndarstofa þó rétt að leggja til að nýjum málslíð verði bætt aftan við c-lið 11. gr. frumvarpsins þar sem tekið er sérstaklega fram að trúnaðarskylda 8. mgr. 4. gr. barnaverndarlaga gildi jafnframt um þá aðila sem barnavernd eigi samstarf við við vinnslu málsins. Leggur Barnaverndarstofa því til að eftirfarandi málslíð verði bætt aftan við c-lið 11. gr. frumvarpsins:

„Trúnaðarskylda 8. mgr. 4. gr. laganna gildir um þá aðila sem barnaverndarnefnd á í samstarfi við í máli barns.“

Í þriðja lagi leggur Barnaverndarstofa til að nýju ákvæði verði bætt við VII. kafla barnaverndarlaga þar sem kveðið er á um aðrar ráðstafanir barnaverndarnefnda. Eins og 1. mgr. 36.

gr. barnaverndarlaga er orðuð í nágildandi lögu getur Barnaverndarstofa tilkynnt viðkomandi barnaverndarnefnd flytji maður sem veruleg hættu er talin stafa af í umdæmi hennar. Barnaverndarstofa hefur hins vegar engin úrræði samkvæmt barnaverndarlögum til þess að fá vitneskju um það hvar þeir einstaklingar, sem ætla má að veruleg hættu geti stafað af, dveljast og hefur því í raun ekki möguleika til þess að upplýsa barnaverndarnefndir um að slíkir einstaklingar hafi flutt í umdæmi þeirra. Telur Barnaverndarstofa því rétt að stofan fái upplýsingar um það frá ríkissaksóknara án tafar þegar fallið hefur dómur þar sem einstaklingur hefur gerst sekur um kynferðisbrot gegn einstaklingi undir 18 ára aldri. Leiði athugun Barnaverndarstofu á dómnum til þess að líkur séu á því að veruleg hættu kunni að stafa af viðkomandi einstaklingi getur stofan látið framkvæma sérstakt áhættumat á meðan afplánun stendur í þeim tilgangi að meta hvort svo sé. Ef niðurstaða áhættumats bendir til þess að veruleg hættu kunni að stafa af viðkomandi einstaklingi verði Barnaverndarstofu gert viðvart þegar afplánun lýkur og fái jafnframt upplýsingar um dvalarstað einstaklingsins auk þess sem tilkynna þurfi stofunni ef breytingar verða á dvalarstað. Með þeim hætti hefur Barnaverndarstofa möguleika á því að láta barnaverndarnefnd vita ef maður sem ætla má að veruleg hættu stafi af flytji í umdæmi hennar, líkt og ákvæði 36. gr. barnaverndarlaga gerir ráð fyrir eins og það hljóðar í dag. Barnaverndarstofa leggur því til að 1. mgr. 36. gr. verði orðuð með eftirfarandi hætti:

„Barnaverndarstofa á rétt til upplýsinga úr sakaskrá um menn sem hlotið hafa refsíðom fyrir brot á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Ríkissaksóknari skal láta stofunni í té afrit dóma, þegar sakfelld er fyrir brot sem beinist gegn einstaklingi sem ekki hefur náð 18 ára aldri, um leið og dómur hefur fallið.“

Einnig leggur Barnaverndarstofa til að eftirfarandi ákvæði verði bætt fyrir aftan 36. gr. laganna, sem verði 36. gr. a:

„Fangelsismálastofnun veitir Barnaverndarstofu upplýsingar um upphaf afplánunar í þeim tilvikum sem brot á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 hefur beinist gegn einstaklingi sem ekki hefur náð 18 ára aldri. Í þeim tilvikum sem grunur leikur á um að veruleg hættu kunni af stafa af viðkomandi einstaklingi hefur Barnaverndarstofa heimild til þess að láta framkvæma áhættumat á viðkomandi á meðan afplánun stendur.“

Bendi niðurstöður áhættumats til þess að veruleg hættu sé talin stafa af viðkomandi einstaklingi veitir Fangelsismálastofnun Barnaverndarstofu jafnframt upplýsingar um lok afplánunar, skilyrði sem sett eru fyrir reynslulausn og fyrirhugaðan dvalarstað einstaklings að afplánun lokinni. Í slíkum tilvikum er viðkomandi einstaklingi jafnframt skylt að tilkynna breyttan dvalarstað til Barnaverndarstofu án tafar.

Stofan getur tilkynnt viðkomandi barnaverndarnefnd flytji einstaklingur sem veruleg hættu er talin stafa af í umdæmi hennar. Ef rík barnaverndarsjónarmið mæla með getur barnaverndarnefnd gert öðrum viðvart, að fengnu samþykki Barnaverndarstofu.“

Telur Barnaverndarstofa að með framangreindum breytingum verði stofunni gert kleift að rækja skyldur sínar sem nú er kveðið á um í 36. gr. laganna með því að geta gert barnaverndarnefndum viðvart þegar einstaklingar sem veruleg hættu kann að stafa af flytja í umdæmi þeirra.

Í fjórða lagi telur Barnaverndarstofa rétt að vekja athygli á að öðru hverju koma upp mál þar sem barn hefur látist með vofeiglegum hætti eða grunur leikur á um að barn hafi verið beitt ofbeldi sem er það alvarlegt að lífi þess hefur verið stefnt í alvarlega hættu. Barnaverndarstofa telur nauðsynlegt að koma á þverfaglegu teymi til þess að fara yfir slík mál í þeim tilgangi að kanna með hvaða hætti barnaverndarnefndir, lögreglu- og ákærvald og heilbrigðisyfirvöld brugðust við hverju sinni. Kerfisbundin yfirferð yfir slík mál hefði í för með sér að til yrði mikil þekking á því hvernig bregðast þyrfti við þegar slík mál koma upp. Einnig gæti slíkt sérfræðiteymi verið til ráðgjafar um vinnubrögð þegar mál af þessum toga koma upp. Barnaverndarstofa leggur því til að nýju ákvæði verði bætt við XVII. kafla barnaverndarlaga sem 93. gr. a og að það verði svohljóðandi:

„Á vegum Barnaverndarstofu skal vera starfandi þverfagleg samráðsnefnd um voveifleg dauðsföll barna. Lögreglu og barnaverndarnefndum er skylt að gera nefndinni viðvart þegar upp koma mál þar sem barn hefur látist með voveiflegum hætti eða lífi barns hefur verið stefnt í alvarlega hættu, m.a. vegna alvarlegrar vanrækslu og/eða ofbeldis.

Nefndin hefur það hlutverk að efla forvarnir í málum sem varða voveiflega atburði með því að fara annars vegar yfir aðdraganda slíkra mála og hins vegar málsmeðferð hlutaðeigandi stofnana í þeim tilgangi að draga megi af þeim lærdóm. Nefndin hefur einnig það hlutverk að efla fagleg vinnubrögð í slíkum málum með því að leggja mat á viðbrögð þeirra stofnana sem koma að slíkum málum hverju sinni. Einnig geta heilbrigðis-, lögreglu- og barnaverndaryfirvöld leitað eftir ráðgjöf frá nefndinni þegar upp koma mál sem heyra undir starfssvið hennar.

Auk Barnaverndarstofu skulu embætti landlæknis, barnadeild Landspítalans, embætti ríkislögreglustjóra, lögreglan á höfuðborgarsvæðinu, embætti ríkissaksóknara og barnaverndarnefnd Reykjavíkur hver um sig tilnefnda einn fulltrúa í nefndina.

Starfshópurinn getur óskað eftir aðstoð sérfræðinga við athugun einstakra mála ef hann telur nauðsynlegt. Þeim, sem komið hafa að málum sem nefndin hefur tekið til skoðunar, er skylt að veita nefndinni allar upplýsingar og gögn sem hún telur nauðsynlegt að afla við athugun mála hverju sinni.“

Í fimmta lagi telur Barnaverndarstofa rétt að vekja athygli Alþingis á því að á undanföllum árum hafa öðrn hverju komið upp umfjöllun í fjölmiðlum sem varða mál barna, sem annað hvort hafa verið til meðferðar hjá barnaverndarnefndum og/eða réttarvörslukerfinu þar sem umfjöllun hefur verið með þeim hætti að réttur umræddra barna til friðhelgis einkalífs hefur ekki verið virtur. Nýlega samþykkti Evrópuráðið nýjar leiðbeiningar sem varða réttindi barna í réttarvörslukerfinu. Í þeim leiðbeiningum er lögð áhersla á það að gætt sé að rétti barna sem koma að málum bæði hjá réttarvörslukerfinu og barnaverndaryfirvöldum, hvort sem þau eru gerendur, þolendur eða vitni, til friðhelgi einkalífs. Í leiðbeiningunum skuldbinda aðildarríki sig til þess að tryggja með löggjöf eða reglum gagnvart fjölmiðlum að þessi stjórnarskrárvarði réttur barna sé virtur. Þannig á að tryggja að ekki séu birtar myndir af eða upplýsingar um barn þar sem unnt er að auðkenna það, hvort sem um er að ræða beinar upplýsingar, s.s. nafn eða heimilisfang, eða óbeinar upplýsingar, s.s. nákvæmar lýsingar á barni, fjölskyldu eða aðstæðum sem auðkennir viðkomandi barn. Í ljósi þess að Ísland er meðal þeirra ríkja sem eru skuldbundin við að fylgja umræddum leiðbeiningum leggur Barnaverndarstofa til að nýju ákvæði verði bætt við XVII. kafla barnaverndarlaga sem 93. gr. b og að það verði svohljóðandi:

„Nafn- og/eða myndbirtingar af börnum eða ungmennum sem eiga mál til meðferðar hjá barnaverndarnefndum eða í réttarvörslukerfinu eru óheimilar. Með sama hætti er óheimilt að birta opinberlega aðrar upplýsingar sem geta auðkennt börn og ungmenni sem eiga slík mál til meðferðar.“

Barnaverndarstofa telur rétt að taka fram að framangreindri tillögu er ekki ætlað að koma í veg fyrir almenna umfjöllun um mál sem til meðferðar eru hjá barnaverndaryfirvöldum eða réttarvörslukerfinu, s.s. lögreglu eða ákærvaldi, eða umfjöllun um einstaka mál, enda ekkert í tillögunni sem kemur í veg fyrir slíka umfjöllun. Markmiðið með henni er fyrst og fremst að vernda þau börn sem fjallað er um hverju sinni. Í þessu tilliti er nauðsynlegt að líta til þess að börn eiga rétt á að einkalíf þeirra sé verndað eins og kostur og hætt er við því að börn fái á sig stimpil fyrir lífstíð ef viðkvæmar persónuupplýsingar um þau eru birtar opinberlega. Sem dæmi má nefna að í þeim tilvikum sem um er að ræða grun um að ungmenni hafi hegðað sér með saknæmum hætti er mikilvægt að þau fái tækifæri til þess að taka á sínum málum og gerast gegnir þjóðfélagsþegnar án þess að eiga það sífellt yfir höfði sér dregnar verði fram gamlar fréttir af þeirra málum, þar sem fram kemur, eða ráða má af þeim, hvaða aðili átti í hlut. Barnaverndarstofa áréttar einnig að ákvæðinu er ekki ætlað að skerða tjáningarfrelsi barna og ungmenna, og eiga þau eftir sem áður að tekið þá ákvörðun að stíga fram og ræða um sín mál, ef þau kjósa. Þó þarf í slíkum tilvikum að taka fullt tillit til aldurs og þroska

viðkomandi einstaklings.

III.

Barnaverndarstofa er fús til að veita félagsmálanefnd Alþingis allar nánari upplýsingar og skýringar verði óskað eftir því og er reiðubúin að mæta á fund nefndarinnar verði óskað eftir því.

Virðingarfyllst  
f.h. Barnaverndarstofu

*Bragi Guðbrandsson*

Bragi Guðbrandsson  
forstjóri Barnaverndarstofu



*Heiða Björg Pálmadóttir*

Heiða Björg Pálmadóttir  
lögfræðingur Barnaverndarstofu